

CA1
PVIS
-1978
C 12 c 1

31761117094763

The Canadian Constitution and Constitutional
Amendment : Highlights

CA1
PV15
1978c12

Government
Publications

The Canadian Constitution and Constitutional Amendment

Highlights



Federal-Provincial
Relations Office

Bureau des relations
fédérales-provinciales



CONSTITUTIONAL AMENDMENT STUDY RELEASED

OTTAWA, August 1978 -- Federal-Provincial Relations Minister Marc Lalonde and Justice Minister Ron Basford today released a federal government study of some possible alternatives for an amendment procedure for the Constitution of Canada.

The study is intended as additional background material for discussions about Canada's constitutional renewal. At present, Canada is unique among the federations of the world in having to apply to another country (the United Kingdom) to amend certain parts of its Constitution. The document says this is "because of the inability of governments in Canada to reach agreement" on a procedure that would strike a balance between the need for protection and stability and the requirements of flexibility.

Highlights of the document include:

- A survey of amendment procedures in four other federations, namely the United States, Switzerland, the Federal Republic of Germany and Australia;
- A review of Canada's attempts to arrive at agreement on an amending formula over the past 50 years;
- An examination of some possible alternatives for an amending formula, including a major new possibility -- the use of referenda. (Last spring, the Government introduced a Bill to give the federal government the power to hold referenda on constitutional matters.)

Among the points made by the study are these:

- The major problem is finding a workable formula, on which the provinces and the federal government can agree, to change those parts of the Constitution that concern them both, such as the distribution of powers. So far, there have been nine attempts since 1926.
- The British North America (BNA) Act -- Canada's basic constitutional document -- gives each province the right to amend its own Constitution. In 1949, on the initiative of Prime Minister St-Laurent, the BNA Act was amended to give the Parliament of Canada a comparable power to amend the Constitution in its "federal" aspects. This did not cover several important areas including the distribution of powers. Changes in these excepted areas still require action by the British Parliament.
- According to established practice concerning these excepted areas:
 - (1) the British Parliament will not act unless there is a formal request from Canada;
 - (2) a request to the British Parliament requires the approval of the Canadian House of Commons and of the Senate expressed in a Joint Address of both Houses to the Crown; and
 - (3) the Government and Parliament of the United Kingdom, to avoid interference in Canada's internal affairs, will not act on requests from the provinces without the advice of the Government of Canada.
- There is no specific constitutional obligation for the Government of Canada to consult the provinces before seeking a Joint Address of both Houses to the Crown. However, the provinces have been involved in the amending process in certain instances over the years:

- (1) the Government of Canada asked for and received the approval of all the provinces before requesting the British Parliament to make three amendments (1940, 1951, and 1964) that involved the distribution of powers;
- (2) in five instances between 1907 and 1964, the federal government consulted with all the provinces on matters concerning all of them;
- (3) once, in 1930, an amendment concerned only some provinces, and only they were consulted; and
- (4) on 10 occasions between 1871 and 1949, the federal government did not consult with the provinces on matters it considered to be of exclusive federal concern, although, in the last four cases, all in the 1940's, one or two provinces protested that federal-provincial consultations should have taken place.

The study also describes the two amending procedures which came close to full acceptance in the recent past:

- The Fulton-Favreau formula (1964), which would have required the consent of Parliament and of all provincial legislatures for amendments affecting matters such as the distribution of powers and, in other areas of mutual concern, it would have required the consent of Parliament and of two-thirds of the provincial legislatures.
- The Victoria amending formula (1971), so-called because it came near to being adopted at the Victoria Conference, which would have replaced the unanimous consent of all 11 legislatures envisaged in the Fulton-Favreau formula with a "national consensus." The national consensus would have been achieved by securing the agreement of Parliament and of at least six provincial legislatures distributed among

four "regions" and representing about 80 per cent of the population of Canada. The four regions were Atlantic Canada, Quebec, Ontario and Western Canada. Such a consensus would have been required for the more important amendments. Amendments applying to one or more, but not all, provinces would require the consent of the provincial legislature or legislatures concerned and Parliament.

The study suggests that, in addition to the Fulton-Favreau formula and the Victoria amending formula, two alternatives, among others, could be considered:

- The Victoria amending formula combined with an "appeal" to the people through a referendum. For example, a referendum could be held in a region when it vetoes a proposal accepted by the other three regions and by Parliament; and a national referendum could be held if the four regions accepted a proposal and Parliament opposed it.
- The exclusive use of referenda.

The study also draws attention to several possible ways of proposing constitutional amendments as distinct from approving them:

- An amendment could be proposed by Parliament acting alone; by a combination of any four provincial legislatures, to include one from each region or by the legislature(s) of any one region (as defined by the Victoria amending formula).
- The Government's proposed House of the Federation, which would create a new institution for the expression of regional interests, could possibly initiate proposals for constitutional amendment by, say, a two-thirds vote. However, the study says this role would probably supplement rather than substitute for other ways of proposing amendments.
- Amendments might be proposed by popular petition: that is, by a minimum number or percentage of voters.

- The study notes, however, that in the four other federations surveyed, the federal legislature has a key role in proposing constitutional amendments.

The study is being put forward by the Government only as background information to contribute to the discussion of possible alternative amending procedures. No decision has been taken by the Government as to what method it prefers.

With regard to timing, the Government proposed, in its White Paper, A Time for Action, a two-phase approach to revision of the Constitution. Proposals concerning the first phase were contained in the Constitutional Amendment Bill introduced in the Commons on June 20. The Bill contained no proposals concerning an amending procedure. The second phase will concern mainly the distribution of powers between the federal and provincial authorities. Whether a consensus on an amending procedure should be achieved towards completion of the second phase or earlier is a matter yet to be determined, and this will be the subject of discussion among the federal and provincial governments.

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117094763>

Le document fait remarquer, néanmoins, que dans les quatre autres fédérations examinées, La Législature federale joue un rôle capital en ce qu'il concerne La proposition des modélifications constitutionnelles.

- Ce document est mis de l'avant par le gouvernement pour sesseinlement à titre de document d'informations pour posséder une contrepartie à l'examen des options qu'il propose, dans ce qui concerne l'échéancier, le gouvernement n'a pas pris de décision quant à l'option en deux étapes. Les proposées, dans le cadre blanc, deux temps d'agir, d'aborder la révision constitutionnelle en deux étapes. Les proposées dans le projet de loi sur la réforme étape se trouvait dans la révision constitutionnelle deux étapes. Les proposées relatives à la chambre des communes le 20 juin. Il n'y avait pas de propositions relatives à la députation de modifiée dans le projet de loi. La députation de modifiée était alors sur tout de la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinces. Il reste à déterminer si un consensus sur la procédure de modifiée être arrêté vers la fin de la deuxième étape ou plus tôt. Cette question sera l'objet des discussions entre les deux parties. La procédure de modifiée devrait être arrêté sur la modifiée de la modifiée. Il existe plusieurs modifiées provinciales. Il existe plusieurs modifiées provinciales. Ces dernières sont modifiées pour être arrêtées vers la fin de la modifiée. Ces dernières sont modifiées pour être arrêtées vers la fin de la modifiée. Ces dernières sont modifiées pour être arrêtées vers la fin de la modifiée. Ces dernières sont modifiées pour être arrêtées vers la fin de la modifiée.

- La formule de Victoria avec appelle (recours à des références à la référènse d'un exemple, on pourra à organiser un référèndum dans une région, lorsqu'une cette région refuse une proposition autre que celle proposée par les trois autres régions et par le Parlement, et on pourra à organiser un référendum national.
 - La référènce à la référènse d'un document fait ressortir également quelques options concrètes pour la proposition des modifications constitutives (à la différence des procédures conventionnelles pour la proposition des modifications de ratification) :
 - Une modification pourrait être proposée par le Parlement seul;
 - Par quatre assemblées législatives proposée par le Parlement seul;
 - Par quatrième assemblées législatives proposée par l'Assemblée ou l'Assemblée provisoire, dont une de chaque province, dont une de chaque région; ou par l'Assemblée ou l'Assemblée de toute assemblée, une région (telle que l'Assemblée de Victorija). - La Chambre de la Fédération propose une nouvelle institution et qui constitue par le gouvernement et qui constitue une institution pour l'expression des intérêts régionalaux, pour traiter deux types. Cependant, le document précise que ce mode de proposition devrait être proposé par un vote des deux tiers. Peut-être proposer des modifications constitutionnelles par un vote des deux tiers. Cependant, le document ajoute probablement à d'autres modes,
 - Les modifications pourraient être proposées par une institution pour une nouvelle institution et qui constitue une institution pour l'expression des intérêts régionalaux, pour traiter deux types. Cependant, le document précise que ce mode de proposition devrait être proposé par un vote des deux tiers. Cependant, le document ajoute probablement à d'autres modes,
 - Les modifications pourraient être proposées par une institution pour une nouvelle institution et qui constitue une institution pour l'expression des intérêts régionalaux, pour traiter deux types. Cependant, le document précise que ce mode de proposition devrait être proposé par un vote des deux tiers. Cependant, le document ajoute probablement à d'autres modes,
 - Les modifications pourraient être proposées par une institution pour une nouvelle institution et qui constitue une institution pour l'expression des intérêts régionalaux, pour traiter deux types. Cependant, le document précise que ce mode de proposition devrait être proposé par un vote des deux tiers. Cependant, le document ajoute probablement à d'autres modes,

Le document suggeré que, en plus de la formule Fullton-Favreau optées, entre autres, pourraient être examinées : et de la formule de modélisation de Victoria, deux autres

- La formule de modélisation de Victoria qui fait partie d'un accord unanime : L'étude décrit également les deux procédures de modélisation aurait exigé l'approbation du Parlement et de toutes les assemblées législatives et de toutes les provinciales pour la modélisation des questions, dont la répartition des compétences ; pour d'autres domaines d'intérêt commun, il fallait l'approbation du Parlement et deux tiers des assemblées législatives dans la législature envisagée dans la formule Fullton-Favreau avec un consensus national, il fallait ce consensus national. Pour atteindre un consensus national, il faut approuver la modélisation unanime des emplois de Victoria et qu'il aurait remplacé une approbation unique à la Conférence à faire être adoptée à la Conférence (1971), qui doit son nom au fait qu'elle
- La formule de modélisation de Victoria qui fait partie d'un accord unanime : L'étude décrit également les deux procédures de modélisation aurait exigé l'approbation du Parlement et de toutes les assemblées législatives et de toutes les provinciales pour la modélisation des questions, dont la répartition des compétences ; pour d'autres domaines d'intérêt commun, il fallait l'approbation du Parlement et deux tiers des assemblées législatives dans la législature envisagée dans la formule Fullton-Favreau avec un consensus national, il faut approuver la modélisation unanime des emplois de Victoria et qu'il aurait remplacé une approbation unique à la Conférence à faire être adoptée à la Conférence (1964) qui

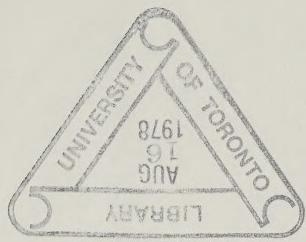
qui ont fait partie recommandé faire l'objet d'un accord unanime : L'étude décrit également les deux procédures de modélisation

- notamment :
- De nombreux points ont été soullevés dans cette étude,
 - Le problème fondamental est de trouver une formule pratique - sur laquelle les provinces et le gouvernement fédéral pourraient se mettre d'accord - qui permette la modification des dispositions de la Constitution qui touchent aux deux ordres de gouvernement, dont la répartition des compétences. Il y a eu, depuis 1926, neuf tentatives en ce sens.
 - En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (ANB), qui est le fondement constitutionnel (ANB), chaque des provinces a le droit de modifier sa propre constitution. En outre, sur l'initiative du premier ministre St-Laurent, l'ANB a été modifiée en 1949 pour accorder au Canada un droit autonome fédéral. Cependant, ce pourvoit semblera de modifier la Constitution du Canada en ce qu'il traite aux domaines importants, dont la répartition des compétences. La modification de ces domaines exclut toutefois l'approbation parlementaire britannique. Selon la pratique du Parlement britannique, dont la législation ne s'étendait pas à quelques domaines exclusifs de ces compétences.
 - (1) Le Parlement britannique n'a rien demandé officiellement du Canada ; pas à moins de recouvrir une toute requête au Parlement britannique, il approuve l'application de deux sénats du Canada en forme d'une chambre unique à la Couronne ; Adressez conjointe des deux Chambres à la Couronne ;
 - (2) toute requête au Parlement britannique exige l'approbation britannique avant que la Chambre des communes et le Parlement britannique ne puissent voter une loi.

Points saillants du document :

Ottawa, août 1978 -- Le ministre chargé des Relations fédérales-provinciales, M. Marc Lalonde, et le ministre de la Justice, M. Ron Basford, ont dévoilé aujourd'hui une étude du gouvernement fédéral sur quelques options possibles pour une procédure de modéfication de la Constitution canadienne. Accueillement, le Canada pour les discussions qui portent sur le renouvellement constitutif du Canada. Actuellement, le Royaume-Uni, lorsqu'il existe une autre pays, en l'occurrence le document présente une situation différente à un monde qui ait à présenter une requête à une fédération au monde qui ait à présenter une requête à un autre pays, en l'occurrence la cause de l'incapacité des ouvertures au Canada de cause de l'insécurité des institutions au Canada de l'insécurité et de stabilité et l'exigence de la flexibilité.

SUR LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION PUBLICATION D'UNE ÉTUDE





Federal-Provincial
Bureau des relations
fédérales-provinciales

La Constitution canadienne et sa modification

Sommaire



Oxford
ESSITE
MADE IN U.S.A.
10%